社会经济

清末民初新疆乡约的特点

段自成

[摘要] 清末民初，新疆传统的伯克制度已经不适应形势发展的需要，而乡约以其灵活的组织形式和日益强化的综合管理职能等长处，适应了当地特殊的人文环境和地理环境，从而在新疆得到普遍推广。伴随着新疆乡约综合管理职能的强化，出现了乡约与官吏勾结，乡约养廉地渐被变卖，乡约设置过滥且多为当地头人把持等问题，故清末民初新疆乡约的危害极其严重。

[关键词] 新疆 乡约 推广 职能 危害

[中图分类号] K25 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587 (2004) -04-0071-08

The Community Administrator in Xinjiang in Late Qing and Early Republican China

In the late Qing and early Republic, the traditional Baike System of local administration in Xinjiang was unsuitable to needs of development. The flexible organizational form of the community administrators and its increasingly strengthened comprehensive administrative function were better suited to both the human and geographical environment of the region at that time however, and this form of local administration was thus adopted broadly in Xinjiang. Following the strengthening of the community administrator as a comprehensive administrative unit in Xinjiang, there was also collusion between the community administrators and government officials that included the sale of land allocated to the administrator. In this way the leaders of the community administrator heavily exploited the local population.

由于新疆特殊的人文环境和地理环境，清末民初的新疆乡约与内地乡约有所不同，呈现出明显的地域性特征。把握清末民初新疆乡约的地域性特征对于我们认识乡约这一基层社会组织在清末民初的变迁具有十分重要的意义。然而迄今史学界无人研究这一问题，因而本文拟对清末民初新疆乡约的特点作一探讨，以期抛砖引玉。

一

新疆乡约最早设置于何时，史书中并无明确记载。但乾隆四十三年（1778），陕西回族商人赵钧瑞“说过他从平定回部以后就在叶尔羌充当乡约，以后做起买卖来，开了杂货铺子，就把乡约退了，前后住在那里将及二十年”①；同年赵钧瑞的父亲也供称其“向在叶尔羌、阿克苏等处贩卖杂货，充当乡约，已十八九年未归”②。常永和赵钧瑞的父亲所述赵钧瑞在新疆充当乡约的时间基本一致。清朝于乾隆二十四年（1759）取得平定大小和卓木叛乱的胜利，距乾隆四十三年（1778）恰好将近二十年，可见在清朝平定回部之后，南疆已经设置了乡约。笔者所见北疆设置乡约的最早记载，是陕甘总督吴达善乾隆三十一年（1766）给乾隆皇帝的奏折。当时他奏请招募安西、肃

[收稿日期] 2004-6-10
[作者简介] 段自成（1963—），男，中国人民大学清史研究所博士生；北京 100872

州的无业贫民到巴里坤的乌垒进行屯垦，屯区“每里应选里长、渠长、约保，以专责成，以资钤束”[③]。当时新疆乡约主要在各类屯区设置。纪晓岚曾说：“乌鲁木齐之民凡五种：由内地募往耕种，及自塞外认垦者，谓之民户；因行贾而认垦者，谓之商户；由军士子弟认垦者，谓之安插户；发往种地为奴当差，年满为民者，谓之遣户。各以户头乡约统之。”[④]赵慎畛在《榆巢杂识》下卷《乌鲁木齐户种》中也有类似的记载。当时新疆不仅在汉人和回族商民中设置乡约，而且也在蒙古商民中设置了乡约。纪晓岚在《乌鲁木齐杂诗》注释中记载：“蒙古商民，别立蒙古乡约统之”[⑤]。到光绪七年（1881）之前，新疆乡约的设置范围已经突破了屯区的范围。《勘定新疆记》记载，光绪四年（1878），当回民米庆率众围攻塔尔巴哈台城时，“塔属矿总刘姓、乡约滕姓，集五金厂夫役数百人”[⑥]前去解围。这说明当时新疆的一些矿区已经设置了乡约。另外，新疆当地的主要少数民族包括“缠回”（维族）、布鲁特和安集延，也已经有了设立乡约的记载。比如，光绪四年（1878）左宗棠在奏折中提到“奎屯缠头乡约莽索尔”、“安集延缠头乡约阿兴拜”[⑦]等；《新疆图志》在述及布鲁特的情况时记载：“光绪四年，大兵克服南疆，十四部头目仍请隶中国……居止西山中，有六百余户，而以四乡约分理其事”[⑧]。光绪七年（1881）以前，尽管新疆乡约的设置范围已经突破了屯区的范围，但乡约在新疆少数民族尤其维族聚居地区仍没有普遍推行。

新疆普遍推行乡约是在光绪十年（1884）裁汰伯克以后。这年刘锦棠“通饬南路各厅州县，传集各该城关阿奇木等伯克，剀切开导，谕以在所必裁之故，准其各留原品顶戴，仍视城关事务繁简，分设乡约……其乡庄地远，骤难户晓，旧有之伯克暂仍不裁，遇有缺额，亦不另补，以期渐照城关，一律改设乡约”[⑨]。经过这次推广，新疆基本上各县都设置了乡约。民国初年，谢晓钟赴新疆考察期间，路过伊宁、伊犁、疏勒、疏附、英吉沙尔、塔城、库车、温宿、拜城、莎车、焉耆、诺羌、于阗、且末、迪化、洛浦、奇台、叶尔羌、莎车等地[⑩]，沿途各县都有乡约设茶尖或备饭招待。就笔者所见到的资料，几乎新疆各州县都有关于乡约的记载。另外，从民族上看，新疆主要的少数民族都设立了乡约。除前面提到的回族商民、蒙古商民、维族、安集延、布鲁特外，当地的蒙古族、哈萨克族牧民中也都设立了乡约。比如，《补过斋文牍》提到“蒙乡约五可”[⑪]；《新疆游记》记载：奇台附近的白塔山中“驻牧哈民七八幕，赵哨官自放乡约辖之”[⑫]。由此可见，清末民初乡约在新疆各地和各民族的推广十分普遍，它已经成为新疆各地的重要基层社会组织。尽管早在清前期西南改土归流地区和西北的甘肃等少数民族聚居地区已经推行过乡约，但在清朝已经衰落的晚清时代，新疆尚能强力推广乡约，并对当地传统的社会组织进行彻底的改造，这是号称全盛的乾隆时代所没有做到的，也是清末其他少数民族地区不曾出现的独特现象。

乡约在新疆的普遍推广标志着清朝最终放弃了作为因俗而治政策具体体现的伯克制度，这是清朝对新疆政策的一大转变。当时清朝部院大臣以事属更张，普遍对此持保留意见，但清廷最终决定废伯克置乡约。促使清廷做出这一重大决策的原因是多方面的。首先，尽管清代对伯克制度进行了几次改革，但伯克制度的积弊并未完全根除，晚清时期各级伯克已经成为剥削和压迫当地维族人民的腐朽势力。《新疆图志》记载：“伯克恣睢虐民，残伤其类者，无所不至。故前巡抚刘公锦棠奏改行省，裁伯克之权，一统于州县，所以救其弊也。”[⑬]刘锦棠自己也说：“该回目等，往往倚权藉势，鱼肉乡民，为所欲为，毫无顾忌”，故“非裁去回官，实无以苏民困而言治理”[⑭]。其次，伯克制度不适应新疆改置州县的需要。新疆收复之后，推广州县制已经成为历史发展的必然。左宗棠、刘锦棠一再强调：“新疆当久乱积罢之后，今昔情形判若霄壤，所有边疆一切事宜，无论拘泥成法于时势多不相宜，且承平年间旧制乱后荡然无存，万难再图规复。欲为一劳永逸之计，固舍增设郡县别无良策。”[⑮]若改设州县，州县官官仅七品，而“阿奇木等承充伯克，多系三品、四品，州县官阶尚居其下。乡愚无知，恐启玩狎之渐。而与州县俨然并立，于体制亦不相宜。”[⑯]只有裁伯克设乡约，

才能收到强干弱枝之效。后来的历史也证明了这一点。民国人关震华就说：此后“旧日回城各王公暨各回官，在地方上之权利，顿行缩减”[17]。曾问吾也称：从此“新回失去地方之民政权矣。”[18]另外，设乡约可以为一些伯克解决出路问题，从而减少废除伯克制度的阻力。光绪七年（1881）新疆推广乡约时，乡约“即于裁缺之回目选令承充”[19]。故曾问吾说：裁伯克设乡约，“是撤其职而留其衔，以慰其虚荣之心。复另委之以事，给之以俸，以赡其生活之计。”[20]刘锦棠也说：伯克制度“相沿已久，未可骤加曲抑，拟请仍留顶戴，略如各省州县之待所辖绅士，假以礼貌，使有别于齐民……既可收其把持之权，又可藉为公家之用，似属两有裨益。”[21]当然，从根本上说，废伯克设乡约是新疆社会经济发展的必然结果。新疆“土地开辟，户口日繁，而原设一州县所辖或千余里、数百里，抚字催科远难亲到，不得不分派司事，并用乡约回目以助之。”[22]所有这些，决定了新疆伯克制度最终被乡约制度所取代的必然结局。

新疆是多民族聚居的地区，其自然环境也与内地迥异，因而乡约的组织形式呈现出多样化特征，不像内地乡约那样整齐划一。概括说来，新疆乡约主要有四种设置方式。一是每百户设一乡约。这是内地乡约的常见组织形式。但在新疆，这种组织形式主要出现在各类屯区。比如，乾隆年间，乌垒屯区“每百户选立渠长一名，乡约、保正各一名”[23]。当然，少数民族也有按百户设乡约的例子。比如，奇台“西地附近熟地六十余户……罕沟……连水底窝子并计，有庄民十家，熟地三十余户，归西地乡约管辖”[24]。其实，除了早期的屯区外，每乡约不可能恰好都下辖一百户。比如，库车一乡约“铁木尔辖农民一百三十四家”[25]。二是按渠设置，每渠设一乡约。新疆干旱缺水，共饮一渠水的民户在经济和社会生活中关系紧密，乡约也就按渠设置。比如“奇台境内共三十二渠。每一渠为一堡，有乡约、农官司之。”[26]英吉沙尔厅“改阿奇木伯克为乡约，每渠一人”[27]。民国初年，绥来县还有关于“新盛渠渠正张培发、乡约卢发有”[28]的记载。三是按明设乡约。比如，和阗“城乡分十一明……每明设乡约一名。”[29]“明”在缠语中的意思是千，故按明设约，也就是按千户设乡约之意。按明设置乡约体现了新疆乡约因俗而置的特点。四是按乡设置。比如，镇西厅“东西（乡）一百四十八户，乡约十三名。西乡八十二户，乡约三名。北乡三百九十二户，乡约十七名”[30]；尉　县的乡约，也是“一乡归其管辖”[31]。与各乡设乡约相对应，各县城关也均设置了乡约。前面已经提到，光绪七年（1881）新疆普遍推广乡约时，一般先在城关设置乡约，然后各乡庄伯克渐与城关一样，一律改设乡约。另外，新疆不少州县还设置了总乡约。比如，布伦托海地区早在同治十一年（1872）就已设“总乡约”[32]一职。民国初年杨增新说，“各县多有派放总乡约之处”[33]。《新疆游记》记载：且末县除了有四十余名水利、乡约外，“复于城中设总乡约一人”[34]。新疆乡约组织形式的巨大灵活性，大大方便了乡约在新疆的推广。

清末乡约之所以能够在新疆迅速推广普及，并持续到二十世纪三十年代，从而走出了内地乡约推行过程中常见的旋兴旋废、一再反复的怪圈。这不仅与清朝改造新疆传统社会组织的坚定决心以及新疆乡约灵活的组织形式有关，而且与新疆乡约综合管理职能的强化密不可分。

二

新疆乡约与官府的关系也有其特点。内地乡约与官府的关系是逐步加强的，而新疆乡约与官府的关系一开始就比较密切。尽管新疆少数民族的乡约多由当地的头人担任，其地位明显比内地乡约要高，但其也牢牢地处于官府的控制之下。其所以如此，原因主要有以下几点：首先，地方官府控制了乡约的选任。新疆“乡约承长官之派充”[35]，自然听命于官府。虽然清末民初新疆一度提倡民选乡约，且规定选举“一听民意，县知事不得稍加干涉及授意、强迫”，但实际上乡约的任命仍然操于官府之手，只有“经县知事查明，实系公正妥人”[36]，方可任命。其次，新疆地方官府还加强对乡约的经常性管理。比如，杨增新曾要求州县将乡

约的个人履历“一律覆（核）实造册，呈报立案。以后每届年终，仍应汇报一次，以为常例”。其三，清末民初的新疆乡约普遍有任期限制。内地虽然个别地方的乡约也有固定的任期，但这不是普遍现象，而新疆乡约的任期则有统一的限制。比如，民国初年，省长杨增新曾规定："除因案革黜不计外，其平日办公无误，未经人民控告者，至多以六年为限，期满即行更换"[37]。新疆乡约的定期更换意义重大，它使乡约"更依附于地方官府"[38]。另外，清末新疆地方官府对维族乡约"仍照回官向例，拨给地亩，以为办公薪资"[39]，也就是拨给维族乡约养廉地。官府发给维族乡约"办公薪资"，维族乡约自然要为官府卖力。所有这些，必然使新疆乡约成为直接听命于官府的基层社会组织。

内地乡约从清前期到清后期普遍经历了职能由以教化为主到以承办公务为主的转变过程，而清末民初新疆推广乡约的目的一开始就以承办公务为主。新疆屯区乡约在初设时，教化是其一项重要职能。乾隆年间的陕甘总督吴达善曾把"劝化乡人"作为乡约的两大职能之一，且冠于"稽查匪类"[40]之前。但新疆地广人稀，居民不便于聚集，因而除了朔望传集绿营兵丁和八旗子弟讲读圣谕外，史籍中关于新疆乡约朔望讲读圣谕的史料极少。尤其在新疆普遍推广乡约后，办理公务已经成为乡约的主要职能。故谢晓钟称新疆乡约"犹内省之团总、地保"[41]。

新疆乡约与内地许多官办乡约一样，具有稽查奸宄的职能。但新疆地处边陲，多民族杂居，少数民族多以游牧为业，加之地广人稀，官府对基层的控制能力有限，因而在维护社会治安方面，新疆乡约除了稽查内部的"奸宄"以外，还十分重视稽查和应对以下几种不安定因素：一是非法越境进入新疆游牧的外国牧民。新疆乡约要协助官府稽查跨界游牧的外国牧民，并劝其自动回国，或将其遣送出境。比如，"温宿杨知事严谕玉儿滚等处乡约、头目等，嗣后遇有拜城解到之俄属布民，应督催劝导，送至县城，转送乌什出卡"[42]。当然，若有特殊情况，且经"乡约查明，果系殷实安分，亦准暂为安插"[43]。但他们必须"附居某头目、乡约名下，详细编牌造册"[44]。二是外国逃民。对于外国逃民的处理，乡约要针对不同情况，采取不同的处理办法。经官府同意入境安置者，"乡约、头目人等将此项逃民零星散开，充作各处雇工"[45]，以免他们聚集一处，滋生事端，并由"乡约随时稽查。如有沿途抢劫之逃哈，即行送地方官转交俄领事惩处"[46]。三是安插到乡约辖区内的遣犯。新疆是清朝发配罪犯的主要地方。清末遣犯到新疆后，多"由地方官酌量多少，随处安插，交乡约领保"[47]，由乡约负责对他们进行监管。但这主要涉及屯区的汉族乡约。四是非法渗透、侵入我国新疆的外国侵略分子。近代中国边疆危机日益加深，西方殖民者企图侵犯我国西北边疆，乡约自然肩负起防范外国侵略者渗透的责任。比如，民国初年，英兵 16 人侵入蒲　县，该县"乡约墨司肯等先后呈报"[48]官府；疏附县一缠绅私聘土耳其人充当教习案件暴露，由当地维族头人担任的"绅约巴五丁、依明艾里等"，因失察被"分别罚办"[49]。由新疆乡约的这些防范对象可以看出，清末民初新疆乡约的稽查职能，已经不局限于维护本乡本里或本部族内部的社会治安，而重在稽查和削除来自乡约辖区之外的不安定因素，确保当地乃至边疆社会的稳定。

清代内地普遍推行赋税官收官解之制，乡约、地保等基层组织在赋税征收过程中仅仅起到催缴的作用。新疆在清代不设地保，也没实行自封投柜，按丁索赋"非用乡约，则呼应不灵"[50]；征派徭役，由"乡约分檄各长，皆咄嗟立办"[51]。比如，前面已经提到，布鲁特十四头目回归祖国后，官府设乡约分理其服役、输税之事；镇西厅的乡约，官府可"藉资催科"[52]；和阗乡约也要"承办催科"[53]。进入民国以后，这种状况并未改变。比如，昌吉县"由乡约派令由昌来省粮车……回头拉炭，以供县署之用"[54]；库尔勒试办铜矿时，有人建议由吐鲁番、焉耆两县"乡约派民户"[55]民车三十辆，分拉柴炭；拜城铜矿由官府"传集乡约、保长等，按户挑选壮丁充当夫役"[56]；喀什地区"挑选民兵，必有乡约经手"[57]。新疆乡约不仅负责征派赋役，而且还负责收取官租。比如，疏勒县官田的官租，"由各该庄玉孜

巴什征收,交由乡约缴县”[58]。另外,新疆乡约还负责征收各种陋规。比如,清末新疆绥来县一姓何的知县被控借口需“办团经费”,“勒令乡约派出稻谷三百余石”[59];文武官员过境,新疆各县知事多令“乡约、头目按户摊派苛索……甚至文武衙署所派员弁到境……皆令乡约供应”[60];民国初年谢晓钟以财政部特派员身份赴新疆考察,所过地方的乡约,或预备茶尖,或烤羊相迎,或安排住宿;考古学家徐旭生先生民国年间率团赴新疆考察,路过达坂城,当地官府安排他“找乡约要八匹”[61]马;民国初期,杨增新曾令奇台县知事“传集各乡约,公平议价,采订马料二千石”[62]。为了便于征收赋税和陋规,新疆乡约还负责丈量土地。早在清末,左宗棠就曾说:喀喇沙尔因“无段长、乡约”,难以清丈荒地,“丈后亦无人承认”[63]。这说明当时应由乡约负责丈量土地的观念已经深入人心。谢晓钟则直截了当地说,清查地亩要“委乡约代查呈报”[64]。

强化对生产活动的管理,也是新疆乡约的一个重要特点。水利为新疆农政之根本,乡约对农业生产活动的管理,突出地体现在对水资源的管理当中。杨增新曾说,本应由知县亲自查勘制定的水利规划,各县普遍“假手于差役、农约”[65]来实施。证诸各地之情,此言不虚。比如,绥来县的乡约和渠正、农官共同管理水利事宜,当地新顺渠改用水轮木槽引水,县知事“传同区(渠)正、农约等查勘研究”[66],以了解是否与地势相宜。该县新盛渠被洪水冲毁后,“乡约卢发有等联名禀报”,要求修渠,知县“传集农约估计”修渠费用,由公家借银五千两,作为修渠开支,待修成后由各户偿还,并“传集农约等书立借约两份,分别存赍备案”[67]; 羌县为开渠垦殖,知县廖振鸿“带同乡约勘采地点”[68];阜康县要修城北六运湖旧有西渠,县知事“传集农约等切实估计”[69]所需费用、物料及修渠的预期收益;奇台县民户修董子沟渠,“由公家借给银五百两,归该绅约担保”[70];喀什道朱道尹曾饬令“莎、巴、叶三县知事谕令乡约头目等,趁天气尚暖,集工修理”[71];伽师有人任意截堵河流,喀什道道尹委员“前往督率乡约”等人,将其“私筑坝磨速行拆毁”[72];前面已经提到,和阗每明设乡约一名,专管渠道;镇西厅的乡约,甚至“一切水利、种植,必取责焉”[73];洛浦县巷沟牙庄的新渠修成后,官府“派张管狱员带同乡约”等人,“分丈荒地二万三千余亩”,“移交赵知事造册”[74]。可见,管理辖区内的水利事业是新疆乡约普遍具有的职能,且乡约对水利事业的管理贯穿于水利设施的规划、建设和使用的整个过程之中。

新疆乡约不仅负责管理水利,而且还参与对其他经济活动的管理。比如和阗、于阗、洛浦、皮山等县,官府春天购买蚕子,由乡约发给蚕户,俟蚕茧成时由乡约收取子价[75]。新疆乡约还有查禁民间私种鸦片的职能。左宗棠曾把他在西北禁烟的经验概括为:“责之以乡约,督之以防营”[76]。为了保证禁烟切实有效,新疆乡约还普遍须向州县官府出具“拔除罂粟切结”[77]。民国初年,新疆“各县所属各村庄乡约、伯克等”,仍“负禁烟责任”[78]。

总的来看,新疆乡约参与经济管理的程度之深,在内地是难以见到的。

由以上可知,清末民初新疆乡约的教化职能明显弱化,而综合管理职能得到加强。这种变化是当时新疆特殊的人文环境和地理环境所决定的,但伴随着这种变化而出现的弊端也是十分明显的。

三

乡约害民的现象,全国各地普遍存在,但尤以新疆维族的乡约最为严重。首任新疆巡抚刘锦棠在将伯克改为乡约时即认识到:“乡约虐民,如附骨之疽,牢不可拔”[79]。清朝最后一任新疆巡抚袁大化说:“伯克恣睢虐民,残伤其类者,无所不至”,而伯克改为乡约后,“民之罹其毒者,乃益加剧焉”[80]。民国首任新疆省长杨增新认为,新疆乡约巧立名目,借端苛派,达到官府欲办一事,乡约必兴一弊的程度。他说:“官欲兴学也,则乡约因派学生而向缠民索钱;官欲浚渠也,则乡约因派渠工而向缠民索钱;官欲开矿也,则乡约因派矿夫而向缠民索钱。”[81]他进一步指出,新疆乡约虐民久成习惯,“视假公蠹民为其应有权利”[82],“官吏之不敢肆于民者,乡约乃敢肆之;官吏之不

敢侮于民者，乡约乃敢侮之。”新疆乡约害民，达到令人“言之痛心，闻之发指”[83]，“人民受害，莫此为甚”[84]的程度，可以说“新疆乡约之坏为全国所无”[85]。新疆乡约害民极重是由新疆乡约的一些特殊性决定的。

首先，新疆乡约与地方官勾结紧密，故乡约害民有恃无恐。乡约官役化后，内地乡约地位较低，州县官多不屑于与乡约为伍，故乡约主要通过勾结吏役，达到勒索民户的目的。新疆少数民族乡约多由当地各少数民族的头人担任，地位较高，他们不仅与吏役勾结，而且普遍直接与州县官勾结。杨增新说：“新疆官民程度甚低，公家每办一事，乡约即作一弊，官吏以乡约为爪牙，乡约以官吏为护符，上下一气，藉公肥私”[86]。二十世纪三十年代中期，民国政府驻新疆外交特派员吴蔼宸也说：新疆“乡约，人多品杂，往往与贪官污吏，朋比为奸，倚势欺凌，民间无如之何。”[87]乡约与地方官沆瀣一气，故尽管清末民初新疆省一再整顿乡约队伍，但乡约之弊终难祛除。乡约与官吏的勾结，突出表现在贿买乡约的普遍化方面。在新疆，“新官到任，钻兢者自必纷至沓来，秉权者乃可择肥而噬，卖放习惯遂成各属之通病。”贿买乡约的严重危害诚如杨增新所言：“乡约既由买而来，岂甘无所取偿？地方官既受贿于前，焉能禁制于后？”[88]新疆乡约普遍能与官吏勾结的原因，主要是由于地方官不懂缠回语言，公事只能假手乡约，甚至欲求剥民，亦需假手此辈。《辛卯侍行记》记载：新疆“汉官不知缠回之语言文字，非假手乡约不可。乡约鱼肉其下，归咎于官。官之来源不澄，大半穷贪，方倚乡约为利薮。”[89]杨增新也说：“究其致害之源，无非一二不肖有司，以官为市，假手此辈，以为剥削小民之利器。迁流所及，习非成是。”[90]民国人曾问吾在《中国经营西域史》中说：“自是伯克裁撤，传达官府之政令者有乡约以代之……然地方官吏，不识新回语文，不能与人民接近，乡约之藉势虐民，与昔日之伯克无异也。”[91]

其次，乡约设置过滥，超过了民户的承载能力，以致乡约人人皆如饿虎。新疆不少地方乡约所辖的民户数量不多，但乡约的职数并不少。比如，前面提到，在镇西厅，有 148 户的东乡设乡约 13 名，有 392 户的北乡设乡约多达 17 名，仅有 80 户的西乡也设乡约 3 名。一些地方的乡约虽然最初所辖民户数不少，但随着时间的推移，乡约的职数大增。比如，杨增新在民国初年曾说：“南疆各属近年滥放乡约几成通病。如皮山一县，早年只有乡约三名，今则增至十七名之多，有正乡约，有副乡约，有会办乡约、帮办乡约，种种名目”。清朝内地不少地方的乡约实行朋充制，每约所设乡约长的数目也不少，但其危害远不如新疆乡约严重，且有利于分散和减轻承充乡约之人办理公务的负担；而新疆乡约职数过多固然有安置当地头人之意，但更重要的是因为地方官普遍“只图饱一己之私囊，罔恤小民之困苦”[92]，以致受贿滥设。新疆各地的经济条件并不好，而乡约设置过滥，大大超过了当地民户的负担能力。故杨增新深有感触地说：“多一头目，即为官多一爪牙，为民多一豺虎”[93]。乡约养廉地被取消后，“乡约人等，公家并未给有口食，其饮食、衣服皆直接取于百姓。故乡约愈多，百姓费钱亦愈多。如呈报税契，正乡约索费，副乡约亦索费，会办乡约及帮办乡约亦无不索费。推之征粮、征草以及征收一切赋税，乡约亦串同地方官从中渔利。是地方多一乡约，即多一害民之人”[94]。可见新疆滥设乡约的危害在乡约养廉地被取消后表现得更加明显。

其三，新疆乡约的选任制度，无法防止钻营、贪婪之人把持乡约。尽管清末民初新疆各地的官方文件也一再要求选择品行端正、声望素著之人担任乡约，但当时生活在新疆的主要民族是维族，维族乡约实际上往往于裁缺之回目选令承充，因而有人称新疆“乡约皆土著，恒有不易者也”[95]。随着清末民初地方自治在全国的推广，新疆乡约也开始由民众选举。但新疆各地普遍盛行的贿买风，使乡约仍由当地头人把持。民国时期的维族诗人阿不都哈里克•维吾尔在诗中写道：所谓的“选举乡约”，不过“吵闹一番”[96]而已。包尔汉回忆说：“当年在南疆各地，每届选举乡约时，地方头脑，互相争夺……有的乡约，通过给县知事、胥吏们找‘排当’子，竟转而控制了这些官吏，成为终身乡约，谁也撤换不了他。”[97]杨增新也说：“南疆各属乡约沿前清伯克余习，势力最大，

积弊最深，竟有充当乡约终身，或至二三十年之久者。即或因事被革，迨经换官，不难营谋复充”[98]。乡约由当地头人长期把持，其危害自然很大。杨增新说：“地方官来去无常，乡约则不常更换，是以百姓畏惧乡约较官为甚。其尤者，地方实权一操其手，即地方官亦且莫可如何。”[99]

最后，新疆乡约养廉地逐渐被侵吞或被变卖，势难让乡约赔累办公。正如前文所述，清末新疆维族乡约多由伯克转化而来，他们办理公务的任务繁重，办公费用自然较多，故新疆裁伯克设乡约之初，即照回官旧例，拨给地亩，以为办公薪资。但缠回乡约对养廉地并无所有权，只有养廉地的租入归其所有。此即刘锦棠最初所说的“酌给租粮”[10]。新疆各地乡约养廉地的数目最初并不小。民国初年，“和阗一县现存八千数百亩。统各属计之，不下二十余万亩”。从地域分布来看，“南疆多有之，至北路汉回杂处，亦不尽有”。乡约养廉地的设置，无疑有利于减少乡约借端剥民的危害。刘锦棠认为，“既设乡约以办事，即不能不酌筹款项以津贴乡约，而后乡约不十分需索百姓而大为民害”[10]。民国初年，谢晓钟在实地考察了新疆的情况后提出，只有“酌丈上地数十亩，以为乡约酬劳及办公之需，庶民户不致摊派。”[10]但早在清末，乡约养廉地被盗卖的现象就已经出现了。杨增新曾说：“设省之初，各属多有乡约养廉地。然数十年以来，在前清时即被各乡约私行出卖者不少，大约皆藉口于办公亏累，卖地以资弥补。今各属乡约养廉地虽有存者，其数已不及设省时之多。”[10]民国初年，州县官府借口地方财政收不抵支，继续出售乡约养廉地。比如，洛浦县知事杨绍文办理新政，一年内就“变卖乡约养廉地六千七百数十金”[10]。后根据北洋政府要求，新疆“各属乡约养廉地”，“一律清查，变价归公”[10]。乡约养廉地被侵吞或变卖后，乡约借端勒索民众的情况更加严重。杨增新曾说：乡约养廉地“归公出卖，将令乡约枵腹从公，于情理既有不顺，若令乡约向民间另行摊费，则弊端百出，百姓被乡约之扰害，将必更甚于昔日”[10]。

综上所述，清末民初，当内地乡约总体走向衰落的时候，新疆乡约的推广达到了极盛时期，新疆乡约的这一变化与新疆传统的伯克制度的弊端、新疆乡约组织形式的灵活性及其综合管理职能的强化密不可分。随着乡约在新疆的全面推广及其综合管理职能的强化，乡约的弊端也表现得十分突出。

---

①中国第一历史档案馆：《乾隆朝惩办贪污档案选编》第1册，《叶尔羌办事大臣高朴私卖玉石案•军机大臣递常永供词》，北京，中华书局，1994年第1版，第536页。

②《乾隆朝惩办贪污档案选编》第1册，《叶尔羌办事大臣高朴私卖玉石案•陕甘总督勒尔谨等奏报究明常永等私带玉石确情并赵钧瑞等四人押解进京折》，北京，中华书局，1994年第1版，第594页。

③㉓㊵中国第一历史档案馆：《乾隆年间徙民屯垦新疆史料》，《历史档案》，2002年第3期，第15页。

④⑤王希隆：《新疆文献四种辑注考述》下编，《乌鲁木齐杂诗》，兰州，甘肃文化出版社，1995年第1版，第167页；第174页。

⑥魏光焘：《勘定新疆记》卷一《武功记一》，台北，华文书局，1969年初版《中华文史丛书》第104种，第25页。

⑦左宗棠：《左宗棠全集》第10册，《奏稿》卷五十二，《派员查明中外交涉案件折》，上海，上海书店，1986年影印，第8109－8113页。(下文所引《左宗棠全集》的版本均与此同，不再一一注明)

⑧袁大化修，王树 等纂：《新疆图志》第1册，卷四《建置四》，台北，文海出版社，1965年出版《中国边疆丛书》第1辑，第13种，第147页。(下文所引《新疆图志》的版本均与此同，不再一一注明)

⑨⑭⑯⑲⑩刘锦棠：《刘襄勤公奏稿》卷十《酌裁回官恳赏回目顶戴折》，台北，文海出版社，1968年初版《近代中国史料丛刊》第232种，第1246页，第1244—1246页；第1245—1246页；第1246页；第1246页。(下文所引《刘襄勤公奏稿》的版本均与此同，不再一一注明)

⑩谢晓钟：《新疆游记》，台北，文海出版社，1969年初版《近代中国史料丛刊》第309种，第161、195、216、322、349、372、178、187、224、285、252、258、305、241、323、231、229页(下文所引《新疆游记》的版本与此相同)。

⑪杨增新：《补过斋文牍》第4册，己集上，《训令绥来禹副将、何知事会同查讯乌鲁木河毛哨长、鲁通事私受俄哈头目俄帖马匹文》，台北，文海出版社，1965年出版《中国边疆丛书》第一辑，第14种，第1886页。(下文所引《补过斋文牍》的版本均与此同)

⑫㉔㉕㉞㊶㊹(58)(64)(95)(100)《新疆游记》,《近代中国史料丛刊》第309种,第323页;第321页;第178页;第261页;第105页;第347页;第218页;第376页;第255页;第370页。

⑬(51)(80)袁大化修,王树　等纂《新疆图志》第3册,卷四十八《礼俗》,第1728页。

⑮《新疆图志》(六)卷九十八《奏议》八,刘锦棠:《规划新疆郡县折》,第3705页。

⑰㊴吴坚主编:《中国西北文献丛书》,第139册,关震华:《新疆回部王公世系之研究》,兰州,兰州古籍书店,1990年影印第1版,第5页(下文所引《西北文献丛书》的版本与此相同)。

⑱⑳(91)曾问吾:《中国经营西域史》中编,台北,文海出版社,1978年出版《近代中国史料丛刊续辑》第513种,第364页。

㉑《新疆图志》第6册,卷九十九《奏议》九,刘锦棠:《委员试署准设新疆南路道厅州县各官并筹现办情形折》,第3738—3739页。

㉒《新疆图志》第6册,卷一百四《奏议》十四,饶应祺:《会奏新疆增改府厅州县各缺折》,第3908-3909页。

㉖袁大化:《抚新纪程》,台北,文海出版社,1967年初版《近代中国史料丛刊》第95种,第167页。

㉗《中国西北文献丛书》第61册,《新疆乡土志稿二十九种·英吉沙尔厅乡土志》,第278页。

㉘(67)《补过斋文牍》第2册,丁集上,《呈沙湾县属新盛渠龙口冲坏拟借公款修理文》,第992页;第992-995页。

㉙(53)《中国西北文献丛书》第61册,《新疆乡土志稿二十九种·和阗直隶州乡土志》,第426页。

㉚(52)(73)《中国西北文献丛书》第61册,《新疆乡土志稿二十九种·镇西厅乡土志》,第398页。

㉛㉟《补过斋文牍》第5册,辛集三,《指令尉　县知事廖振鸿禀陈讼案谕乡约处息文》,第2665页。

㉜奕　等总裁,朱学勤等总纂:《钦定平定陕甘新疆回(匪)方略》卷263,台北,成文出版社,1968年第1版《中国方略丛书》1-4,第12937页。

㉝(83)(93)《补过斋文牍》第5册,辛集一,《通令南疆各县不准再设总乡约名目文》,第2473页。

㊱(82)(88)(90)(99)《补过斋文牍》第5册,辛集一,《训令各属严楚卖放乡约文》,第2504-2506页;第2503页;第2503-2504页;第2503页;第2503页。

㊲(84)(98)《补过斋文牍》第5册,辛集三,《训令阿、喀两道属规定乡约年限文》,第2742-2743页;第2742页;第2741-2742页。

㊳(97)余骏升主编:《新疆文史资料精选》第1辑,包尔汉:《杨增新统治时期》,乌鲁木齐,新疆人民出版社,1998年第1版,第149页。

㊷《补过斋文牍》第4册,己集下,《指令拜城冯知事呈报续解俄布民出境及在境各人数文》,第2024页。

㊸《补过斋文牍》第3册,戊集四,《电呈中俄协约未定以前暂拟对待哈萨办法文》,第1585页。

㊺《补过斋文牍》第4册,己集下,《指令乌什县据报俄属哈拉湖乱后情形文》,第2005页。

㊻《补过斋文牍》第4册,己集下,《指令阿克苏刘道尹呈报近日俄国逃民住居境内情形及拟令各县办法文》,第2003页。

㊼《刘襄勤公奏稿》卷九《遣犯到配安插详细章程折》,《近代中国史料丛刊》第232种,第1123页。

㊽《补过斋文牍》第6册,癸集八,《咨外交部英人驻兵蒲　请严重交涉文》,第3673页。

㊾《补过斋文牍》第6册,癸集八,《缠民绅约分别罚办文》,第3692页。

㊿(79)(85)(100)(100)(100)《补过斋文牍》第1册,甲集上,《咨覆财政部伊、塔、阿各草场不能标卖乡约养廉地及官地、民房应查明遵办文》,第153-154页;第154页;第155页;第153-155页;第155-156页;第156页。

(54)《补过斋文牍》第5册,辛集二,《指令昌吉县呈请创设官炭局文》,第2547页。

(55)《补过斋文牍》第5册,辛集二,《指令兼营长邬铭魁呈请试办库尔泰铜矿文》,第2562页。

(56)《新疆图志》第2册,卷二十九《实业》二,第1163页。

(57)《补过斋文牍》第6册,癸集七,《电呈喀什防务吃紧军装缺乏拟请发给文》,第3584页

(59)《左宗棠全集》第16册,《批札》卷六,《统领振武营徐游击学功呈复绥来县何令申请安插流亡等情由》,第14262页。

(60)《补过斋文牍》第5册,辛集二,《通令严禁差徭累民文》,第2615—2616页。

(61)徐旭生:《西游日记》,台北,文海出版社,1974年影印《近代中国史料丛刊续辑》第107种,第354页。

(62)《补过斋文牍》第3册,戊集五,《训令奇台县郑知事有叙采订料豆文》,第1741页。

(63)《左宗棠全集》第16册,《批札》卷七,《黄牧丙　禀清丈情形并请添颁书籍以资回童诵读等情由》,第14423页。

(65)《补过斋文牍》第2册,丁集上,《指令鄯善县知事张衔　详赍水利意见书文》,第960页。

(66)《补过斋文牍》第2册,丁集下,《指令绥来县知事何　　呈覆研究新顺渠改用水轮木槽各办法文》,

第 1108 页。

(68)《补过斋文牍》第 2 册，丁集下，《指令　羌县知事廖振鸿呈报凹石峡庄渠道招户兴垦文》，第 1135 页。

(69)《补过斋文牍》第 2 册，丁集上，《呈报阜康县旧有西渠估需修复银两由公家筹垫文》，第 1007 页。

(70)《补过斋文牍》第 2 册，丁集下，《指令奇台县知事郑有叙详报董子沟渠道修竣请委员勘验文》，第 1071 页。

(71)《补过斋文牍》第 2 册，丁集下，《指令喀什朱道尹电禀拟由玉河开渠引水归入提孜拉普河以裕水源文》，第 1164 页。

(72)《补过斋文牍》第 2 册，丁集上，《电喀什常道尹永庆派员赴伽师拆毁私修坝磨并妥议办法文》，第 956 页。

(74)《补过斋文牍》第 2 册，丁集下，《指令卸洛浦县知事桂芬呈报巷沟牙庄开渠垦荒情形文》，第 1139 页。

(75)《补过斋文牍》第 1 册，甲集上，《呈明禁止南疆地方官购发蚕种文》，第 91 页。

(76)《左宗棠全集》第 10 册，《奏稿》卷五十三，《甘肃禁种罂粟请将查禁不力及实在出力各员分别惩劝折》，第 8297 页。

(77)《左宗棠全集》第 8 册，《奏稿》卷四十五，《请奖励劝教兼施之州县折》，第 7006 页。

(78)《补过斋文牍》第 5 册，辛集一，《通令各属禁种烟苗实行功过规则文》，第 2445 页。

(81)《补过斋文牍》第 1 册，甲集上，《呈覆新疆保卫团拟请缓办文》，第 80 页。

(86)《补过斋文牍》第 5 册，辛集三，《指令实业、财政两厅呈会议筹设农工银行文》，第 2729 页。

(87)《中国西北文献丛书》第 110 册，吴蔼宸：《新疆纪游》上篇，第十章《第二政变后之迪化》，第 392 页。

(89)陶保廉：《辛卯侍行记》卷一，兰州，甘肃人民出版社，2002 年第 1 版《西北行记丛萃》本，第 55 页。

(92)(94)(10)《补过斋文牍》第 5 册，辛集一，《训令各属裁革副乡约等名目文》，第 2516－2518 页；第 2517 页；第 2517 页。

(96)转引自任一飞、雅森·吾守尔：《维吾尔族》，北京，民族出版社，1997 年第 1 版，第 118 页。

(10)《补过斋文牍》第 5 册，壬集上，《指令财政司呈报洛浦县杨知事变卖乡约养廉地文》，第 2807－2808 页。